

ARAH POLITIK HUKUM LINGKUNGAN DI INDONESIA

Marhaeni Ria Siombo

Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atmajaya
Jakarta
email : riasiombo@yahoo.com

Abstract

The participation of the government of Indonesia in various international conventions on the environment, does not necessarily indicate that the Indonesian government's commitment to implement the concept of Sustainable Development is in accordance with what has always been proclaimed the world. When viewed from the perspective of product legislation at the level of legislation, it is good enough. In the days of the Orde Baru (Soeharto) Repelita concept to the government reform (SBY) concept of environmentally sound development is explicitly normative. The problem is at the level of implementation. Too many interests including political and bureaucratic corruption that undermined the possibility of being the cause of the implementation of legal norms that have been made, is running slow. And often the blame is the imperfection of the product of legislation, not on how the government makes the rules implementative implementation and strongly implement the mandate of the legislation that has been made. So that natural resource wealth owned Indonesian really used as much as possible to increase the welfare of the people.

Keywords : *sustainable development, political law, government policy.*

Abstrak

Keikutsertaan pemerintah Indonesia dalam berbagai konvensi internasional di bidang lingkungan, tidak selalu menunjukkan bahwa komitmen pemerintah Indonesia untuk menerapkan konsep Pembangunan Berkelanjutan adalah sesuai dengan apa yang selalu dicanangkan dunia. Bila dilihat dari perspektif undang-undang produk di tingkat undang-undang, itu cukup baik. Pada zaman Orde Baru (Soeharto) sampai pada pemerintah (SBY) konsep pembangunan berwawasan lingkungan secara eksplisit normative, sudah memadai. Permasalahannya adalah pada tingkat implementasi. Terlalu banyak kepentingan politik dan termasuk korupsi birokrasi yang menggerogoti kemungkinan menjadi penyebab pelaksanaan norma-norma hukum yang telah dibuat, berjalan lambat. Dan sering menyalahkan ketidaksempurnaan produk undang-undang, bukan pada bagaimana pemerintah membuat aturan pelaksanaan implementatif dan melaksanakan amanat undang-undang yang telah dibuat. Sehingga kekayaan sumber daya alam yang dimiliki Indonesia benar-benar digunakan sebanyak mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kata Kunci: *pembangunan berkelanjutan, politik hukum, kebijakan pemerintah.*

A. Pendahuluan

Salah satu fungsi negara dalam sistem negara modern adalah mengatur hubungan-hubungan manusia yang terjadi dalam masyarakat, memberikan pembatasan-pembatasan atau keleluasaan serta memenuhi kebutuhan masyarakatnya, karenanya peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara, dan digunakan

untuk mengatur tata tertib masyarakat.¹ Selanjutnya dikatakannya bahwa dalam suatu negara modern, negara menghukum siapa saja yang melanggar, negara menciptakan sistem hak dan kewajiban yang sangat luas, dan menjamin hak-hak tersebut dengan memaksakan dilakukannya kewajiban-kewajiban.

Indonesia merupakan negara modern, persyaratan sebagai sebuah negara sudah

¹ Mac Iver, 1990, Negara Modern, Jakarta, Aksara Baru, hlm 12-14.

terpenuhi sejak kemerdekaan RI, sebagai negara demokrasi pun jelas tercantum dalam UUD 1945. Produk hukum yang dihasilkan mulai dari undang-undang sampai peraturan pelaksanaannya di tingkat kementerian, yang mengatur pemanfaatan sumberdaya alam (pertanian, kehutanan, perikanan, pertambangan), berkaitan dengan pekerjaan umum, berkaitan dengan SDM, berkaitan dengan pendidikan, kesehatan, ketenaga kerjaan, hak azasi manusia, dll. Produk perundang-undangan tersebut pada dasarnya untuk mengatur dan menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Mengatur hubungan interaksi sosial yang ada dalam masyarakat dan mengatur perilaku masyarakat dalam menerapkan hak dan kewajibannya.

Produk hukum yang mengatur tata kelola lingkungan hidup, mengatur interaksi manusia dan alam sekitarnya sudah cukup banyak. Sejak UU No.4 Tahun 1982 yang mengalami beberapa kali perubahan sampai UU No.32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, idealnya konsep pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang berwawasan lingkungan, sudah berjalan optimal. Tetapi 30 tahun berlalu sejak di undangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang disusun atas kesadaran pentingnya lingkungan hidup yang di deklarasikan dalam Konperensi Stockholm 1972. Dalam UU No.4 Tahun 1982 mengatur tentang arah pembangunan yang berwawasan lingkungan dengan memasukkan pasal-pasal tentang AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan). AMDAL inilah yang dirancang untuk mengontrol agar supaya pembangunan yang dilakukan berwawasan lingkungan. Bahwa pembangunan harus mempertimbangkan aspek lain (ekologi dan sosekbud), tidak hanya kepentingan ekonomi semata. Tetapi dalam prakteknya, undang-undang di buat oleh pemerintah, tetapi pemerintah juga yang tidak konsisten menjalankan undang-undang tersebut. Dalam pelaksanaan sampai penegakkan hukumnya belum dilaksanakan sebagaimana amanah undang-undang tersebut. Kemudian mengalami penyempurnaan beberapa kali, yang menghabiskan energi dalam penyusunannya. Karena setiap ada persoalan lingkungan hidup, yang disalahkan adalah ketidaksempurnaan undang-undang, bukan

melaksanakan dan melakukan penafsiran positif terhadap undang-undang tersebut.

Secara formal politik perundang-undangan sudah baik, dalam pelaksanaannya pemerintah tidak konsisten, baik itu dalam penyusunan peraturan pelaksanaannya, kebijakan pemerintah, dan dalam penegakan hukumnya. Politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang menunjukkan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.² Proses pembuatan sudah baik tetapi belum mampu dilaksanakan dengan baik. Pertanyaannya mengapa pemerintah mengalami kesulitan dalam menjalankan amanah perundang-undangan yang telah disusunnya sendiri? Apakah hukum lingkungan dipengaruhi politik, politik mempengaruhi pelaksanaan hukum, bagaimana arah politik hukum lingkungan di Indonesia, sehingga mendukung konsep pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang berwawasan lingkungan?

B. Pembahasan

1. Hukum Sebagai Norma Abstrak dan Hukum Dalam Faktanya.

Fungsi Hukum dapat diuraikan dalam beberapa aspek berikut:

- a. Hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai tertentu;
- b. Hukum sebagai norma-norma abstrak;
- c. Hukum sebagai alat mengatur masyarakat; dan
- d. Hukum sebagai usaha untuk mencapai tujuan-tujuan dan memenuhi kebutuhan kongkrit dalam masyarakat.³

Hukum sebagai norma abstrak, hukum dipandang sebagai suatu lembaga yang otonom, hukum dilihat sebagai produk yang normatif, sebagai suatu produk aturan, tidak melihat sejauh mana implikasinya dalam masyarakat. Apabila kita mengaitkannya dengan fungsi Hukum, bahwa hukum sebagai alat yang mengatur masyarakat, artinya pada kenyataannya seperti itu, dimana hukum sebagai alat menciptakan tata tertib masyarakat. Hukum memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Berbagai ragam kebutuhan manusia, kebutuhan akan keadilan dan rasa aman merupakan kebutuhan dasar manusia yang hidup dalam negara modern, dan hukum idealnya dapat

2 Mahfud MD, 2001, Politik Hukum di Indoensia, Jakarta,LP3ES, hlm. 9.1

3 Satjipto Rahardjo, 1986, Ilmu Hukum, Bandung, Alumni, hlm. 48.

melakukan fungsi tersebut. Kebutuhan akan pendidikan, kesehatan, kemerdekaan berpendapat, beragama, kebutuhan akan sandang dan pangan, kesemuanya diatur agar masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam interaksi yang dilindungi oleh negara sehingga berjalan tertib dan teratur. Siapa yang mengatur? Yang mengatur adalah Negara yang dijawantahkan oleh pemerintah, dimana rakyat terlibat di dalam proses pemilihan kepala pemerintahan (presiden dan wakil presiden).

Hukum pada dasarnya adalah alat menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Masyarakat dalam suatu negara perlu diberikan rambu-rambu, tidak saja bagaimana berinteraksi dengan sesama manusia dalam kelompok masyarakat, tetapi juga bagaimana manusia berinteraksi dengan sumberdaya alam yang ada dalam penguasaan negara, dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebagaimana termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa, bumi, air dan kekayaan alam lainnya, dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, negara mengatur listrik, mengatur penggunaan air, mengatur penggalian bahan tambang (minyak, batubara, nikel, emas, dll), dengan tujuan agar dapat merata dimanfaatkan oleh masyarakat. Tidak itu saja, tetapi bagaimana agar masyarakat memanfaatkan sumberdaya alam dan lingkungannya dengan bijaksana, menjaga kelestariannya, tidak mencemari lingkungan, sehingga sumberdaya alam tersebut dapat juga dinikmati oleh generasi yang akan datang. Tuhan menciptakan segala sesuatunya, bumi dan segala isinya tidak untuk satu generasi tetapi untuk semua manusia yang hidup.

Apa yang diatur oleh hukum? Hukum mengatur perilaku manusia, bagaimana melaksanakan hak dan kewajibannya dalam konteks bernegara. Sumberdaya alam perlu dikelola dan dimanfaatkan dengan baik dan bertanggung jawab, pemanfaatan dengan mempertimbangkan prinsip kelestariannya, sehingga sumberdaya alam tersebut terus berfungsi bagi umat manusia. Bagaimana agar hal tersebut dapat dilaksanakan? Diperlukan aturan atau hukum untuk mengatur dan memberikan pedoman

bagaimana orang harus berperilaku dalam memanfaatkan sumberdaya alam.

Menurut Hoebel, hukum bereksistensi supaya dapat mengendalikan perilaku, sehingga perbedaan berbagai kepentingan tidak menjadi konflik terbuka.⁴ Apabila terdapat kepentingan yang bertubrukan atau terjadi pertentangan, maka hukum bekerja mengatasinya. Hukum teruji apabila terjadi pertentangan atau sengketa atau perselisihan, sehingga dapat dilihat apakah hukum berfungsi sebagai pengatur masyarakat.

2. Hukum Lingkungan

Hukum lingkungan modern menerapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung dan terus menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi mendatang.⁵

a. Norma, Perilaku dan Ekosistem

Hukum Lingkungan merupakan norma atau aturan yang mengatur perbuatan atau perilaku manusia, agar manusia bersikap arif dan bijaksana terhadap lingkungan hidupnya. Lingkungan hidup manusia terbagi dua yaitu: lingkungan biotik dan abiotik. Rangkaian interaksi atau hubungan timbal balik antara sesama makhluk hidup dengan lingkungannya, tersusun sedemikian rupa dalam satu system. Organisme hidup (biotik) dan lingkungan tidak hidup (abiotik) berhubungan erat tak terpisakan dan saling mempengaruhi di dalam suatu system yang disebut system ekologi atau ekosistem. Satuan pokok ekologi adalah ekosistem atau system ekologi yaitu satuan kehidupan yang terdiri atas suatu komunitas makhluk hidup dengan berbagai benda mati yang berinteraksi membentuk suatu system. Ekosistem dicirikan dengan berlangsungnya pertukaran materi dan transformasi energi yang sepenuhnya berlangsung diantara berbagai komponen dalam system itu sendiri atau dengan system lain di luarnya.⁶ Semua makhluk hidup di muka bumi tidak ada yang bisa hidup sendiri tanpa bergantung dengan makhluk hidup lainnya dan lingkungannya. Begitupun manusia, tidak dapat hidup sendiri tanpa ada makhluk hidup lainnya tanpa

4 Hoebel, 1979, *The Law Primitive Man, A Study In Comparative Legal Dynamics*, New York, Atheneum, hlm 98.

5 Koesnadi Hardjasoemantri, 1988, *Hukum Tata Lingkungan*, Jogjakarta, Gadjah Mada University Press, hlm.11.

6 Soerjani, 1987, *Lingkungan Sumberdaya Alam dan Kependudukan Dalam Pembangunan*, Jakarta, UI Press, hlm. 3.

ada lingkungan biotik dan abiotik. Obyek pengaturan Hukum lingkungan adalah semua disebutkan di atas, yang berkaitan dengan ekologi, subyeknya adalah manusia.

b. Apa peranan Hukum Lingkungan?

Uraian di atas sudah merupakan jawaban dari pertanyaan tersebut. Hukum Lingkungan merupakan disiplin ilmu yang berkembang setelah disadari bahwa persoalan-persoalan hidup manusia tidak saja meliputi interaksi antara manusia dan manusia. Perkembangan teknologi industri dan pertumbuhan penduduk yang luar biasa, yang dapat dikatakan hampir tidak dapat dikendalikan, yang menyebabkan terjadinya hubungan yang tidak harmonis antara manusia dan lingkungan tempat hidupnya, biotik dan abiotik, merupakan persoalan yang membutuhkan pengkajian keilmuan dalam mengatasinya. Bencana yang mengancam hidup manusia, terjadi karena ketidakharmonisan interaksi manusia dan lingkungannya. Manusia cenderung mengeksploitasi lingkungan hidupnya dalam memenuhi kebutuhannya, tanpa memperhatikan keberlanjutannya.

Ketidak harmonisan hubungan manusia dan lingkungannya bukan persoalan privat, karena berkaitan erat dengan pelaksanaan fungsi negara. Berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya alam yang berada dalam penguasaan negara, tetapi tidak sepenuhnya berada di wilayah hukum publik. Karena persoalan rusaknya lingkungan berdampak pada kerusakan lingkungan yang memerlukan *recovery* dan berdampak pada menurunnya kualitas hidup manusia, yang erat hubungannya dengan ganti rugi.

Karena kebutuhan tersebut maka berkembanglah Hukum Lingkungan sebagai suatu cabang ilmu yang prinsip-prinsip pokoknya mengakar pada ilmu hukum dan ekologi. Karena mengakar pada ilmu hukum, maka Hukum Lingkungan banyak menyoroti bagaimana manusia seharusnya 'berperilaku' dalam bersikap dan mengelola lingkungan hidupnya. Lingkungan hidup manusia berkaitan erat dengan prinsip-prinsip dasar ekologi, maka ilmu ekologi akan menyertai bagaimana semestinya manusia berperilaku terhadap lingkungannya. Karena manusia hidup dalam masyarakat yang disebut 'negara', maka peran negara dalam hal ini yang menjalankan

adalah pemerintah, sangat dominan dalam mengatur perilaku masyarakat umum termasuk aparat pemerintah dalam membuat kebijakan maupun dalam menegakkan hukum.

Bagaimana manusia seharusnya berperilaku dalam memanfaatkannya, menjaga dan memelihara lingkungan alam sekitarnya.

Secara umum hukum dibagi dalam dua golongan yaitu Hukum Privat dan Hukum Publik. Hukum Privat atau Hukum Perdata mengatur kepentingan-kepentingan perseorangan. Hukum Perdata lazim dibagi dalam empat bagian yaitu; 1. Hukum tentang diri seseorang, 2. Hukum Kekeluargaan, 3. Hukum Kekayaan, 4. Hukum Kewarisan.⁷ Hukum Publik adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara dan warga negaranya, mengatur hubungan kenegaraan dan alat-alat kelengkapannya. Hukum Publik yang berkembang saat ini, terdiri atas Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Pidana, Hukum Internasional, dan lainnya yang termasuk dalam definisi di atas. Dilihat dari definisi hukum publik, Hukum Lingkungan berada dalam wilayah Hukum Publik. Tetapi dalam perkembangannya, terdapat bagian-bagian tertentu berada dalam wilayah Hukum Perdata, misalnya penyelesaian sengketa lingkungan yang berkaitan dengan Hukum Perdata, dengan bentuk penyelesaian di luar pengadilan, *alternative dispute resolution* (ADR). Kasus-kasus pencemaran dan pengrusakan lingkungan hidup banyak berkaitan dengan ganti rugi, yang merupakan wilayah Hukum Perdata.

Perkembangan persoalan yang timbul dalam masyarakat saat ini, semakin sulit untuk membuat garis pemisah terhadap penggolongan wilayah hukum sebagaimana tersebut di atas. Masyarakat yang dinamis dengan perkembangan teknologi modern, pendekatan hukum terhadap permasalahan lingkungan yang muncul di masyarakat, semakin sulit untuk memilah-milah dalam penggolongan hukum publik, perdata, maupun hukum pidana. Tetapi kasus lingkungan dilakukan dalam pendekatan ilmu hukum, yang berkaitan satu sama lain antara hukum publik, hukum perdata dan hukum pidana.

3. Politik Hukum Lingkungan di Indonesia

Politik hukum adalah *legal policy* yang akan

7 Subekti, 1982, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Jakarta, Intermasa, hlm. 16.

atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia, yang meliputi: 1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; 2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁸ Artinya bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang menunjukkan arah hukum yang akan datang atau hukum yang akan dibentuk kelak seperti apa. Padmo Wahyono mengatakan politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, isi hukum yang akan dibentuk.⁹ Menurut Mahfud MD, Politik hukum adalah garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁰ Menurut Sri Soemantri (dalam Mahfud MD) mengemukakan tentang hubungan hukum dan politik di Indonesia, ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotif maka sering terlihat lokomotif itu sering keluar dari rel yang seharusnya dilalui. Politik dan hukum harus bekerjasama dan saling menguatkan melalui ungkapan 'hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman'.¹¹

a. Bagaimana arah politik hukum yang berkaitan dengan lingkungan di Indonesia?

Indonesia sebagai negara merdeka yang merupakan anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, ikut aktif dalam berbagai organisasi internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Era globalisasi saat ini dimana interaksi masyarakat dunia tidak lagi dibatasi oleh jarak, dan saling membutuhkan dalam berbagai aspek kehidupan manusia semakin terasa. Oleh karena itu saling bersepakat diantara negara-negara di bidang lingkungan hidup merupakan suatu kebutuhan, karena kualitas hidup manusia, ditentukan oleh kualitas bumi tempat berpijak. Dampak globalisasi membuat negara-negara di dunia saling ketergantungan satu dengan yang lain. Antara

negara satu dan lainnya saling membutuhkan. Indonesia sebagai negara yang kaya dengan sumberdaya alam dan dengan jumlah penduduk yg besar, dengan pendapatan perkapita yang masih rendah, pun tidak dapat mengatasi masalah tersebut tanpa berinteraksi dengan negara lain. Oleh karena itu ikut serta dalam berbagai pergaulan dunia, termasuk dalam kaitannya dengan persoalan-persoalan lingkungan hidup, sangatlah penting. Apalagi isu lingkungan seringkali dikaitkan dengan berbagai persoalan politik.

Sejak Konperensi Stockholm 1972, yang membahas tentang isu lingkungan hidup, dan telah menyepakati 26 prinsip pengelolaan lingkungan yang dikenal dengan Deklarasi Stockholm, dimana Indonesia ikut aktif dalam konperensi ini, telah mempengaruhi kebijakan politik hukum lingkungan di Indonesia. Untuk pertamakalinya Presiden Soeharto membentuk Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (Men-PPLH) Prof.Dr. Emil Salim diangkat sebagai menteri, dengan prioritas pada peletakan dasar-dasar kebijaksanaan "membangun tanpa merusak", dengan tujuan agar lingkungan dan pembangunan tidak saling dipertentangkan. Pada Pelita IV, bidang lingkungan hidup berada di bawah Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Men-KLH), dengan prioritas pada keserasian antara kependudukan dan lingkungan hidup

Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia bersungguh-sungguh akan melakukan pembangunan yang berwawasan lingkungan, sebagaimana konsep pembangunan yang diinginkan masyarakat dunia. Kesungguhan ini diejawantahkan dalam bentuk Garis Besar Haluan Negara yang dilaksanakan dalam program repelita (rencana pembangunan lima tahun), di era orde baru. Beberapa bagian GBHN dan Repelita yang mencantumkan hal tersebut, sebagai berikut:

GBHN Tahun 1973-1978, dan pada Repelita II, Repelita III dan Repelita IV, telah di gariskan tentang arah dan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam GBHN telah menetapkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam di Indonesia haruslah digunakan secara rasional. Penggalan sumber-sumber

8 Hakim Garuda Nusantara, 1985, "Politik Hukum Nasional", makalah, Jakarta.

9 Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.60.

10 Mahfud MD, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, edisi revisi, hlm. 1.

11 Mahfud MD, *op.cit.*, hlm.13.

kekayaan alam harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang. Dalam pemanfaatan sumber-sumber kekayaan alam harus dapat menjamin kelangsungan serta kelestarian untuk kepentingan sekarang dan yang akan datang. Terhadap kekayaan alam yang tidak dapat diperbaharui seperti minyak, gas, batubara, nikel dan aneka tambang lainnya harus dimanfaatkan dengan bijaksana untuk kepentingan nasional dan tidak mencemari lingkungan sosial masyarakat sekitarnya. Dalam Garis Besar Haluan Negara, yang merupakan program kerja dan ditetapkan di masa orde baru, menguraikan bahwa kebijaksanaan pengelolaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup harus dilakukan secara menyeluruh, dengan memperhatikan aspek-aspek terkait lainnya. Dalam pemanfaatan hutan, misalnya, harus memperhatikan dampak yang akan ditimbulkan sehingga dalam pemanfaatannya penting untuk mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan erosi, pelumpuran sungai, perusakan hutan lindung, cagar alam, taman nasional dan perubahan-perubahan yang akan menyertainya.

Dalam Repelita II pemecahan persoalan kependudukan dan pemukiman diuraikan, mencakup empat bidang, yaitu:

- 1). Usaha untuk mengurangi kecepatan pertumbuhan penduduk secara alamiah dengan program keluarga berencana dan kebijaksanaan kependudukan yang menyeluruh.
- 2). Usaha untuk mewujudkan penyebaran penduduk yang lebih merata antara pulau Jawa dan daerah-daerah lain di luar pulau Jawa, melalui program transmigrasi dan penyebaran kegiatan-kegiatan pembangunan yang lebih merata di daerah-daerah.
- 3). Usaha untuk mengurangi perpindahan penduduk dari desa ke kota, melalui penciptaan pusat-pusat perkembangan baru di kota-kota berukuran sedang serta pembangunan masyarakat desa.
- 4). Usaha untuk mengorganisasikan penduduk yang tinggal di daerah-daerah terpencil, untuk

mempermudah pembangunan fasilitas pelayanan umum dan pembinaan serta peningkatan taraf kebudayaannya.

Di bidang pertanian, usaha untuk mengalihkan sistem pertanian dengan produktivitas rendah menjadi sistem pertanian dengan produktivitas yang relatif tinggi. Cara-cara bercocok tanam disempurnakan dengan perluasan sistem pengairan, dan pembangunan irigasi. Perlu diakui bahwa di masa orde baru pembangunan irigasi di wilayah pertanian di beberapa daerah di Indonesia banyak dilakukan. Produksi jenis-jenis padi baru berbibit unggul mendapat perhatian pemerintah saat itu.

Di bidang pertambangan, banyak permasalahan yang menyertai usaha pertambangan, permasalahan eksplorasi pertambangan dan minyak bumi erat kaitannya dengan persoalan lingkungan hidup dan sosial masyarakat sekitarnya. Di bidang ini banyak persoalan pencemaran yang terjadi, dan ketidakadilan sosial yang dirasakan masyarakat disekitar pertambangan. Perjanjian bagi hasil yang berbau korupsi, sehingga dirasakan tidak berpihak pada kepentingan masyarakat tetapi menguntungkan kelompok-kelompok tertentu. Hal ini sampai saat ini pada kabinet reformasi pun masih terjadi. Pencemaran laut dampak dari tumpahan minyak atau eksploitasi minyak lepas pantai, telah merusak ekosistem laut, dan pada masa itu perhatian yang diberikan pemerintah belum optimal dalam mengatasinya, sehingga dampaknya terasa saat ini, di wilayah pulau seribu, banyak terumbu karang mengalami kerusakan. Hal ini mengakibatkan menurunnya produktivitas perikanan yang merupakan sumber pendapatan masyarakat nelayan di wilayah pulau seribu. Pada era GBHN 1973-1988, pengelolaan lingkungan hidup telah mendapat perhatian pemerintah melalui konsep kebijakan-kebijakan sebagaimana tersebut di atas. Namun dalam tataran pelaksanaannya, dirasakan tidak optimal, karena pada masa orde baru justru eksploitasi sumberdaya alam sangat tinggi. Penebangan hutan melalui pemberian HPH yang tidak terkontrol, pemberian izin pengelolaan sumberdaya alam (minyak, batubara, emas, tembaga) kepada pihak ketiga yang tidak transparan, dan tidak dalam konteks untuk

12 Koesnadi Hardjasoemantri, op.cit., hlm. 25-27.

13 Satjipto Rahardjo, 2010, Sosiologi Hukum, Jakarta, Genta Publishing, hlm. 21.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi cenderung menguntungkan kelompok-kelompok tertentu.

Dalam UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, maknanya bahwa menjadi acuan yang penting dalam teorisasi hukum di negeri ini, yaitu meletakkan prinsip manajemen nasional yang bersifat dasar, yaitu menggunakan hukum sebagai kerangkanya.¹³

Ius constituendum (arah pembentukan hukum) yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada dasarnya sudah cukup responsif. Melalui beberapa produk perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, sebagai berikut.

b. Undang-Undang di Bidang Lingkungan Hidup

Undang-undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Lingkungan Hidup. Undang-undang ini sangat dipengaruhi oleh semangat konperensi Stockholm 1972, tonggak sejarah awal disusunnya konsep pembangunan berkelanjutan atau pembangunan yang berwawasan lingkungan. Hanya saja semangat Stockholm tersebut belum terimplementasikan dengan baik, pada hal di era orde baru, konsep tentang pembangunan berwawasan lingkungan, dimatangkan. Sehingga karakter responsif yang mewarnai UU No.4 Tahun 1982, tidak dilaksanakan dalam peraturan pelaksanaan di tingkat bawah secara konsisten. Banyak peraturan pelaksanaan yang dibuat menguntungkan segelintir orang, tidak lagi konsisten mementingkan aspirasi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ditetapkan untuk menyempurnakan UU No.4 Tahun 1982 dan kemudian lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang cukup komprehensif dan responsif dengan situasi dan kondisi yang terjadi ditengah masyarakat.

Ruang Lingkup pengaturan UU No.32 Tahun 2009 sebagaimana Pasal 4, meliputi; a) perencanaan, b) pemanfaatan, c) pengendalian, d) pemeliharaan, e) pengawasan, dan f) penegakan hukum.

Dalam undang-undang ini untuk pertamakalinya dalam perencanaan pembangunan,

pemerintah diwajibkan untuk menyusun Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang merupakan instrumen hukum baru yang diberlakukan dalam UU No.32 tahun 2009. Begitupun dengan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), yang secara nasional disusun dalam bentuk peraturan pemerintah. RPPLH di daerah disusun oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dengan peraturan daerah. Bagaimana merencanakan, memanfaatkan, mengendalikan, dan mengawasi sumberdaya alam dan daya dukung lingkungan di wilayah masing-masing.

Saat ini sudah memasuki tahun ke-4 sejak UU No.32 Tahun 2009 ditetapkan, KLHS dan RPPLH secara nasional belum ditetapkan, begitupun dengan RPPLH di daerah. Oleh karena itu, pemerintah perlu segera menetapkan peraturan pemerintah tentang KLHS dan RPPLH secara nasional, dan selanjutnya akan menjadi acuan bagi pemerintah daerah (Pasal 5 UU No.32 Tahun 2009). KLHS dan RPPLH ini akan menjadi acuan dan pedoman pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan, terutama yang berkaitan dengan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah di daerah.

Untuk melihat lebih jauh undang-undang ini, perlu dilihat apa yang melatar belakangi penyempurnaan UU No.23 tahun 1997 dan pemerintah menyusun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, berdasarkan pertimbangan sebagai berikut;

- a. bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- c. bahwa semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;

d. bahwa kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan;

e. bahwa pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup karena itu perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Secara ringkas, ada lima point yang menjadi pertimbangan disempurnakannya UU No.23 Tahun 1997 dan penyusunan UU No.32 Tahun 2009:

1) Pasal 28H UUD 1945, bahwa lingkungan hidup yang sehat adalah hak azasi setiap warga negara Indonesia;

2) Pembangunan di Indonesia dilaksanakan berdasarkan prinsip Pembangunan Berkelanjutan;

3) Pemberlakuan otonomi daerah telah berdampak pada perubahan hubungan pemerintah pusat dan daerah termasuk di bidang lingkungan hidup;

4) Kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun yang mengancam kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya;

5) Meningkatnya pemanasan global yang mengakibatkan perubahan iklim, telah memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup.

Menurut penulis pertimbangan ke-3 lah yang belum ada dalam undang-undang sebelumnya, yaitu semangat otonomi daerah yang telah diberlakukan memberikan dampak pada hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini memerlukan penyesuaian pengaturan, sebab dalam kenyataannya bahwa kekayaan sumberdaya alam berada di wilayah propinsi/kabupaten. Untuk itu perlu penyesuaian pengaturan kewenangan, untuk mencegah terjadinya pembangunan yang tidak sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Empat alasan lainnya secara tersirat sudah ada dalam undang-undang sebelumnya.

Semangat otonomi daerah inilah yang saat ini banyak menimbulkan gejolak sosial masyarakat di daerah. Kasus yang terjadi di Bima, dimana masyarakat memprotes eksplorasi minyak yang dilakukan di wilayah ini. Gejolak sosial akibat

perizinan yang dikeluarkan pemerintah daerah setempat, yang 'dianggap tidak berpihak pada masyarakat' yang 'dianggap akan merusak lingkungan hidup di wilayah pesisir'. Amukan massa sampai pada terjadi pembakaran rumah dinas bupati. Begitupun dengan kasus yang terjadi di PT Freeport di Timika. Ketidakadilan sosial yang dirasakan masyarakat setempat, sumber kekayaan alam berada disekitar mereka, tetapi kesejahteraan yang dirasakan masyarakat tidak sebanding dengan apa yang didapatkan oleh pihak perusahaan pertambangan. Lagi-lagi kaitan antara otonomi daerah dan kekayaan sumberdaya alam.

Mengantisipasi belum disusunnya RPPLH maka Pasal 12 UU No.32 Tahun 2009, berbunyi;

1) Pemanfaatan sumber daya alam dilakukan berdasarkan RPPLH.

2) Dalam hal RPPLH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum tersusun, pemanfaatan sumber daya alam dilaksanakan berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dengan memperhatikan:

a) keberlanjutan proses dan fungsi lingkungan hidup;

b) keberlanjutan produktivitas lingkungan hidup; dan

c) keselamatan, mutu hidup, dan kesejahteraan masyarakat.

Undang-undang No.32 Tahun 2009 sudah berkarakter responsif, dengan mementingkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Apa yang diatur dalam undang-undang ini sudah memperhatikan aspirasi masyarakat. Harapan semua masyarakat Indonesia adalah pemerintah dapat melaksanakan amanah undang-undang. Terutama peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini harus juga berkarakter responsif. Tidaklah banyak artinya jika kemudian peraturan pelaksanaan di bawah undang-undang, dibuat parsial untuk keperluan pragmatis. Tetapi peraturan pelaksanaan dari UU No.32 Tahun 2009 harus konsisten dengan karakter responsif yang sudah dimunculkan dalam undang-undang ini.

Menjadi kesulitan dan hambatan adalah pelaksanaan hukum lingkungan terutama pada tataran kebijakan dan penegakan hukumnya, bahwa politik banyak mengintervensi hukum. Selama ini intervensi dilakukan berkaitan dengan 'politik kepentingan', untuk kepentingan kelompok (partai politik misalnya) atau kepentingan partai

penguasa. Mengakibatkan kebijakan yang dibuat menjadi tidak searah dengan substansi undang-undang. Perubahan sistem politik memungkinkan intervensi negatif politik terhadap arah hukum lingkungan. Oleh karena itu sepanjang sistem politik di Indonesia belum demokratis, maka sulit untuk mencapai arah politik hukum lingkungan yang dicita-citakan, sebagaimana termuat dalam UU No.32 Tahun 2009.

C. Simpulan

Konfigurasi politik di Indonesia saat ini belum cukup demokratis, jika dilihat dari tataran kebijakan pemerintah yang tercermin dalam peraturan pelaksanaannya. Walaupun dalam tataran pembentukan hukum dalam bentuk undang-undang, hukum yang dilahirkan sudah berkarakter responsif. Dalam proses penyusunan peraturan pelaksanaannya seharusnya konsisten berdasarkan keadilan dan demokratisasi. Pengaruh otonomi daerah yang mengejar PAD dengan mengandalkan sumberdaya alam yang berada di wilayahnya, dimana penyusunan peraturan pelaksanaan cq peraturan daerah yang tidak fokus atau tidak rinci dan penegakan hukum terhadap praktek-praktek pengrusakan sumberdaya alam, terutama yang berkaitan dengan perizinan, terkesan lemah atau longgar. Fungsi pengawasan yang harusnya berada di DPR menjadi tidak efektif karena praktek korupsi yang merajalela, tidak saja di eksekutif tapi sudah merambah ke legislatif.

Pemerintah harus fokus pada pengawasan pelaksanaan pembangunan, mempercepat terwujudnya pemerintahan yang bersih baik pejabat di tingkat pemerintah pusat maupun pejabat di daerah, akan mempercepat terwujudnya upaya pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang memperhatikan keseimbangan ekonomi, lingkungan dan sosial budaya. Harusnya dengan kekayaan sumberdaya alam yang kita miliki, kehidupan ekonomi rakyat Indonesia harusnya lebih baik dari saat ini. Kemungkinan besar karena negara (pemerintah) belum mampu mengelola kekayaan alam tersebut sehingga nampak begitu lambat rakyat Indonesia mencapai kesejahteraannya. Saat ini di orde reformasi, korupsi masih merajalela di kalangan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Tentunya akan sulit diharapkan pengelolaan sumberdaya alam akan diimplementasikan sesuai dengan bingkai hukum yang telah di buat.

Pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan dapat dilakukan dan diimplementasikan dengan baik, jika aparatur negara bebas dari korupsi. Dan hal ini akan terlaksana jika konfigurasi politik di Indonesia demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Hardjasoemantri, Koesnadi , 1988, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hoebel, 1979, *The Law Primitive Man, A Study In Comparative Legal Dynamics*, New York: Atheneum.
- Mac Iver, 1990, *Negara Modern*, Jakarta: Aksara Baru.
- Mahfud MD, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, edisi revisi.
- Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Nusantara , Hakim Garuda, 1985, "Politik Hukum Nasional", makalah, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto , 1986, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- Rahardjo, Satjipto 2010, *Sosiologi Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soerjani, 1987, *Lingkungan Sumberdaya Alam dan Kependudukan Dalam Pembangunan*, Jakarta: UI Press.
- Subekti, 1982, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Bandung: Intermasa.
- Wahyono, Padmo, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.